ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS SUR LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE DE L'ONTARIO

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
ONTARIO
Jack Riddell Ministre

91-03564/

ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS SUR LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE DE L'ONTARIO

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario
Hôtel du gouvernement, Queen's Park
Toronto (Ontario) M7A 1B6

Janvier 1988

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SOMMAIRE	iv
I. INTRODUCTION	1
II. DISPOSITIONS TOUCHANT L'AGRICULTURE	3
Article 401 : Élimination des droits de douane ..	3
Article 701 : Subventions à l'agriculture	6
Article 702 : Dispositions spéciales touchant les fruits et légumes frais	8
Article 703 : Accès aux marchés des produits agricoles	9
Article 704 : Accès aux marchés de la viande	9
Article 705 : Accès aux marchés des céréales et des produits céréaliers	10
Article 706 : Accès aux marchés de la volaille et des oeufs	11
Article 707 : Accès aux marchés des produits renfermant du sucre	13
Article 708 : Règlements techniques et normes concernant les produits agricoles, les aliments, les boissons et certains produits connexes	13
Article 709 : Consultations	15
Article 710 : Obligations internationales	15
Articles 801-808 : Vins et spiritueux	16
Article 1101 : Mesures d'urgence	16
Article 1801-1808 : Dispositions institutionnelles	17
Article 1901-1911 : Règlement binational des différends en matière de droits antidumping et compensateurs	18

TABLE DES MATIÈRES
(suite)

Page

III. ÉVALUATION 20

Céréales et oléagineux 21

Bétail et viandes rouges 25

Produits laitiers 29

Volaille et oeufs 30

Fruits et légumes 33

Autres denrées 37

Impact global sur le secteur agro-alimentaire ... 39

Évaluation globale du secteur de la transformation des aliments 43

IV. QUESTIONS TOUCHANT LA POLITIQUE EN MATIERE D'AJUSTEMENT 46

V. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 49

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 53

ANNEXES

I Droits canadiens sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate (1er janvier 1989) 54

II Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate (1er janvier 1989) 56

SOMMAIRE

Le 11 décembre 1987, le gouvernement fédéral publiait le texte juridique final de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Un certain nombre de dispositions de cet Accord auront des répercussions sur le secteur agro-alimentaire de l'Ontario. Aussi l'objectif de la présente étude est-il de définir ces dispositions et de faire une analyse préliminaire de leurs répercussions sur le secteur agro-alimentaire de l'Ontario.

L'élimination des droits de douane, la modification des pratiques adoptées par les commissions provinciales des alcools en ce qui a trait aux vins, l'obtention d'une exemption à la Loi américaine sur l'importation des viandes, l'accroissement des contingents globaux à l'importation de la volaille et des oeufs ainsi que la réduction des distorsions commerciales résultant des règlements techniques sont, de toutes les dispositions de l'Accord, celles qui auront le plus grand impact sur le secteur agro-alimentaire de l'Ontario.

Dans le cadre de l'évaluation de l'Accord, nous estimons l'impact qu'il aura sur l'industrie agro-alimentaire de l'Ontario. En termes de revenu agricole, cette industrie pourrait enregistrer des pertes de 95 millions de dollars par année. Par ailleurs, des coûts supplémentaires pourraient résulter de la diminution de la valeur des actifs, en particulier la valeur des terres dans la région du Niagara. Enfin, ce sont les producteurs de fruits et de légumes qui seront les plus touchés, et plus particulièrement les producteurs de raisin. Seuls les producteurs de bétail et de viandes rouges sont susceptibles de profiter de cet Accord.

Beaucoup d'incertitude entoure la mise en application de l'Accord et bon nombre de questions restent à préciser. Au nombre de celles-ci, mentionnons les dispositions sur le retour applicables aux fruits et aux légumes frais, l'avenir de la politique sur le double prix du blé et le procédé en vertu duquel les produits transformés de la volaille et du lait seront ajoutés à la liste de marchandises d'importation contrôlée.

Enfin, les mesures d'aide à l'ajustement constituent une question vitale; le gouvernement fédéral n'a toutefois pas encore fait savoir quel serait le niveau d'aide consentie. Le secteur des fruits et des légumes, et plus particulièrement celui des raisins de cuve, connaîtra sans doute les plus graves problèmes d'adaptation. Il importe donc d'obtenir des précisions à ce sujet, afin de connaître les engagements et les responsabilités de chaque palier de gouvernement.

I. INTRODUCTION

Le 4 octobre 1987, le Canada et les États-Unis s'entendaient sur les principes d'un accord bilatéral de libre-échange. Des discussions bilatérales se sont poursuivies par la suite en vue d'élaborer le texte juridique sur la base des principes établis. Publié par le gouvernement fédéral le 11 décembre 1987, ce texte juridique présente une description détaillée et officielle de l'accord de libre-échange proposé entre le Canada et les États-Unis, lequel vise à accroître et à protéger les échanges bilatéraux. L'Accord a été signé le 2 janvier 1988 par le Premier ministre, Monsieur Mulroney, et le Président des États-Unis, Monsieur Ronald Reagan; il doit toutefois être approuvé par la Chambre des Communes et le Congrès américain.

Les modalités de l'Accord sont définies dans le document qui s'intitule "Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis" (1). Le texte juridique décrit et précise les éléments dont sont convenues les deux parties. Il s'accompagne d'un résumé et de notes explicatives qui ont été fournies conjointement par le Gouvernement du Canada et l'Administration américaine. Le texte juridique est généralement présenté sur la base de questions horizontales telles que le mécanisme de règlement des différends. Ces dispositions s'appliqueront à la plupart des produits faisant l'objet d'échanges bilatéraux. Il a également été reconnu, au cours des négociations, que certains secteurs s'intégraient mal à accord vaste et global. Aussi certaines dispositions spéciales ont-elles été prévues afin d'intégrer les secteurs visés, à savoir l''agriculture, les vins et spiritueux, l'énergie et les produits automobiles, au cadre général de l'Accord. Les dispositions spéciales qui se rapportent à ces secteurs font l'objet de chapitres distincts.

Le chapitre sur l'agriculture expose les lignes directrices précises concernant le rajustement ou l'élimination de certaines politiques commerciales. L'objectif du présent document est de décrire les dispositions de l'Accord qui touchent l'agriculture et d'évaluer leurs répercussions sur le secteur agro-alimentaire de l'Ontario.

Ce document comporte quatre sections. La première présente une évaluation générale des dispositions qui influeront sensiblement sur l'agriculture, advenant l'entrée en vigueur de l'Accord. Les politiques nationales seront touchées à divers degrés par cet Accord. Bien qu'aucune entente n'ait été conclue concernant l'application des politiques agricoles intérieures, la modification des politiques commerciales aura des répercussions sur certaines politiques nationales déjà existantes. Cette section du document définit les domaines visés et traite de certaines répercussions sur les politiques intérieures.

La deuxième section présente une analyse d'impact préliminaire, qui évalue de façon générale certains des principaux coûts et avantages, pour le secteur agro-alimentaire, qui résulteront de l'Accord. Il est à noter que l'analyse d'impact se fonde sur l'hypothèse voulant que le taux de change entre les devises canadienne et américaine est fonction de certains facteurs économiques tels que le taux d'inflation, les taux d'intérêt et la variation du produit national brut. Une discussion générale suit dans la troisième section qui met l'accent sur les questions liées à l'adaptation des entreprises et les programmes d'aide prévus à cet effet. Enfin, les vues et les préoccupations générales sont exposées dans la quatrième et dernière section (résumé et conclusions).

II. DISPOSITIONS TOUCHANT L'AGRICULTURE

Le Canada et les États-Unis se sont entendus sur des questions précises qui touchent le commerce des produits agricoles et alimentaires. Bon nombre de ces dispositions s'appliquent à la totalité des échanges de produits agro-alimentaires. Certaines toutefois sont axées sur les caractéristiques spéciales de secteurs particuliers. Nous présentons ici une description détaillée de ces dispositions et traitons des répercussions générales qui pourraient résulter de l'application de l'Accord.

Article 401 : Élimination des droits de douane

Le Canada et les États-Unis sont convenus d'éliminer tous les droits de douane sur une période de dix ans, y compris les droits saisonniers applicables aux fruits et aux légumes frais, les droits sur les produits visés par un système de gestion des approvisionnements, de même que les droits sur tous les produits agricoles transformés et non transformés. L'annexe 401.2 du texte juridique décrit en détail le calendrier qui a été établi en vue de l'élimination (immédiate, sur une période de cinq ans ou sur une période de dix ans) des droits applicables aux produits agricoles. Le nombre de droits canadiens et américains qui entrent dans chaque catégorie est indiqué au tableau ci-après.

Élimination des droits de douane : Nombre de numéros tarifaires applicables aux produits agro-alimentaires devant être éliminés au Canada et aux États-Unis, par catégorie d'échelonnement

		Numéros tarifaires	
		Canada	États-Unis
		- nombre -	
A :	Élimination immédiate (1er janv. 1989)	23	81
B :	Élimination sur cinq ans	39	88
C :	Élimination sur dix ans	558	716
	Nombre total de droits à éliminer sur les produits agricoles	620	885
D :	Actuellement en franchise	358	241
Total des droits applicables aux produits agricoles		978	1 126

Source : Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

On trouvera, aux annexes I et II du présent document, une liste complète des droits canadiens et américains qui entrent dans la première catégorie (élimination immédiate).

L'élimination des droits de douane applicables aux fruits et aux légumes transformés devrait entraîner une baisse des prix à la production. Les commissions provinciales de commercialisation bénéficieront en effet d'un plus faible pouvoir de négociation, lors de leurs transactions avec les transformateurs. Par ailleurs, il est peu probable que les producteurs de fruits et de légumes de transformation profitent des dispositions spéciales sur le retour, puisque cette mesure de sauvegarde ne s'applique pas aux fruits et aux légumes transformés (article 702, page 8).

L'élimination des droits de douane sur les produits transformés place certains produits du lait et de la volaille dans une position assez difficile. (Il a toutefois été convenu que les systèmes de gestion des approvisionnements du lait et de la volaille restaient pratiquement inchangés; cette question sera traitée plus en détail ultérieurement.) Cette mesure pourrait ainsi avoir de fortes répercussions sur les fabricants de produits tels la crème glacée et le yoghourt, ou de produits de volaille surtransformés comme les repas congelés et le poulet cordon bleu. En effet, l'élimination des droits de douane sur les importations en provenance des États-Unis, en présence de prix intérieurs plus élevés pour les produits du lait et de la volaille non transformés, pourrait affaiblir considérablement la situation concurrentielle des transformateurs sur le marché intérieur.

Afin de contrer la hausse des importations, le Canada s'est gardé le droit d'ajouter ces produits à la Liste de marchandises d'importation contrôlée. Bien que cette mesure pourrait éviter tout effet néfaste pour les deux industries ontariennes visées, on connaît encore très peu de détails sur les conditions assorties à la mise en application de ce mécanisme.

A titre d'exemple, le contrôle des importations de produits de la volaille surtransformés n'inclut pas les produits individuels, comme les repas congelés. Dans les cas où des entreprises ontariennes font déjà une concurrence directe à des produits américains particuliers, les mécanismes de contrôle devront être conçus de manière à réagir à tout changement, même marginal, des importations de chaque produit. Cependant, le gouvernement fédéral n'a jusqu'à maintenant donné aucune assurance que le contrôle des importations serait à ce point rigoureux.

Un problème analogue se pose pour les industries canadiennes qui utilisent du blé. Ainsi, ces industries font face à une élimination des droits de douane sur les produits de boulangerie, mais elles sont tenues de payer un prix plus élevé pour le blé de production intérieure, en vertu du système canadien sur le double prix du blé. Le gouvernement fédéral a fait savoir que ce système pourrait être supprimé. Cette mesure soulèverait toutefois la question de l'indemnisation des producteurs, en particulier des céréaliculteurs de l'est du Canada qui, proportionnellement, dépendent plus des avantages de ce système que ceux de l'ouest du pays. Le gouvernement fédéral n'a fourni aucun détail à ce sujet.

Article 701 : Subventions à l'agriculture

Le Canada et les États-Unis sont convenus d'éliminer, d'une façon générale, toutes les subventions qui créent des distorsions dans le commerce agricole; ils se sont également engagés à travailler ensemble à la réalisation de cet objectif dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Cet engagement témoigne de l'incapacité du Canada et des États-Unis d'éliminer ou même de réduire les subventions sur une base bilatérale dans le cadre de cet Accord. Ainsi, la question des subventions devra être résolue par le biais des négociations multilatérales, lesquelles n'en sont qu'à leur début. Au cours des réunions sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Canada et les États-Unis ont tous deux présenté des propositions qui touchent le commerce agricole et qui mettent l'accent sur l'élimination des subventions.

Le Canada et les États-Unis ont également accepté d'interdire les subventions directes à l'exportation des produits agricoles faisant l'objet d'échanges bilatéraux. À l'heure actuelle, aucun des deux pays n'accorde de telles subventions pour faciliter les exportations vers l'autre pays. Les secteurs des produits laitiers et des oeufs ont toutefois exprimé certaines inquiétudes concernant les exportations financées par les producteurs (cette question sera traitée plus en détail dans la prochaine section).

Le Canada et les États-Unis se sont aussi entendus pour tenir compte des intérêts de chacun en matière d'exportation au moment d'accorder des subventions à l'exportation de produits agro-alimentaires destinés à un pays tiers. Cette disposition ne sous-tend toutefois aucun engagement de tenir des consultations avant d'accorder des subventions pour l'exportation de produits vers des marchés communs. On ne sait pas si l'entrée en vigueur de cette disposition aurait empêché les États-Unis, dans le cadre du Export Enchancement Program (Programme d'accroissement des exportations), d'accorder des subventions à l'exportation de céréales, d'oléagineux et de produits céréaliers vers le Japon, l'Inde, la Chine et la Russie, des marchés traditionnels pour les exportateurs canadiens de blé.

Enfin, le Canada a accepté de supprimer les subventions accordées en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pour les produits agricoles expédiés aux États-Unis par les ports de la côte ouest du Canada. Cette disposition influera sans doute sur les exportations canadiennes de sous-produits de meunerie et de tourteau de colza vers les États du nord-ouest; les industries ontariennes ne seront toutefois pas touchées.

Article 702 : Dispositions spéciales touchant les fruits et légumes frais

À titre de mesure de protection temporaire s'appliquant aux fruits et aux légumes frais, un mécanisme conditionnel sur le retour a été prévu, lequel permet de rétablir des droits saisonniers au taux de la nation la plus favorisée (NPF).

Deux conditions doivent toutefois être respectées pour que cette disposition puisse s'appliquer. Premièrement, il doit y avoir affaissement des prix, c'est-à-dire que le prix du produit visé doit se situer à moins de 90 % de la moyenne du prix d'importation des cinq années précédentes, abstraction faite des prix les plus élevés et les plus faibles. Deuxièmement, la superficie actuelle consacrée à la culture de ce fruit ou légume ne doit pas dépasser la superficie moyenne des cinq années précédentes, à l'exception toujours des valeurs les plus fortes et les plus faibles. Les produits cultivés sur une base nationale ou régionale dans l'un ou l'autre pays, qui satisfont à ces deux conditions, sont admissibles à l'imposition d'un droit ne devant pas dépasser la moindre des deux valeurs suivantes, soit le taux saisonnier (NPF) appliqué avant l'entrée en vigueur de l'Accord ou le droit NPF en vigueur au moment de la mise en place du mécanisme sur le retour. Ce droit temporaire ne peut être imposé qu'une fois par année par produit, pendant une période de 20 ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord. En outre, cette disposition ne s'applique pas s'il y a augmentation des superficies en culture. Les hausses résultant de la mise en culture de superficies auparavant consacrées à la culture du raisin de cuve seront exclues.

Le texte indique en outre que cette disposition sur le retour ne peut s'appliquer qu'une fois par année pour chaque produit, et ce pendant une période maximale de 180 jours. De plus, le droit sera levé lorsque le prix d'importation dépassera, pendant cinq jours ouvrables consécutifs, 90 % de la moyenne du prix des cinq années précédentes. Un préavis de deux jours doit être donné avant le rétablissement de droits temporaires.

Dans l'ensemble, l'industrie des fruits et des légumes de l'Ontario demeure sceptique quant la faisabilité de cette disposition sur le retour. Pour que la mesure soit efficace, il faudrait que les droits puissent être imposés le plus rapidement possible. Dans le cas de certains produits comme les pêches, l'imposition des droits devrait se faire dès que les deux conditions sont respectées, étant donné la courte durée de la saison de mise en marché. Cette préoccupation s'applique également à tout produit dont le marché pourrait être fortement pertubé, même deux ou trois jours seulement après l'entrée massive de produits américains.

Article 703 : Accès aux marchés des produits agricoles

Le Canada et les États-Unis sont convenus d'oeuvrer ensemble à améliorer l'accès à leurs marchés respectifs en éliminant les barrières à l'importation. Cet engagement cadre bien avec l'objectif général en matière d'agriculture qui est de faciliter le commerce agricole.

Article 704 : Accès aux marchés de la viande

L'Accord prévoit que le Canada et les États-Unis seront exemptés des restrictions quantitatives prévues en vertu de leurs lois

respectives sur l'importation des viandes. Cette disposition permettra de protéger dans une certaine mesure l'accès au marché américain pour les producteurs canadiens de boeuf. Elle favorisera en outre un raffermissement du marché nord-américain. Les producteurs et les transformateurs de boeuf considèrent qu'il s'agit là d'un gain, puisque cette disposition réduit les risques de mesures protectionnistes de la part des États-Unis.

Il y a toutefois une exception à cette règle et celle-ci touche les restrictions s'appliquant à des importations en provenance d'un pays tiers, lorsque l'autre partie n'applique pas de mesures équivalentes. Si ce n'était de cette disposition, les contrôles des importations en provenance de tiers pays auraient pu être annulés par une augmentation des échanges bilatéraux. Ces exemptions qui touchent l'importation des viandes seront bien accueillies par les producteurs de bétail et les exploitants d'abattoirs.

Article 705 : Accès aux marchés des céréales et des produits céréaliers

Le Canada a accepté d'éliminer les licences exigées pour l'importation de blé, d'orge, d'avoine et de leurs produits dérivés, à la condition que les niveaux de soutien accordés pour ces produits soient équivalents au Canada et aux États-Unis. Ce degré d'équivalence sera déterminé sur la base des méthodes définies à l'annexe 705.4 de l'Accord pour calculer et comparer les niveaux de soutien. L'utilisation de certificats d'utilisation finale au Canada permet de maintenir le système de classement des céréales.

En vertu de cette disposition, il est probable que les licences d'importation pour l'orge et l'avoine seraient éliminées dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Cependant, dans le cas du blé, les niveaux de soutien sont relativement plus élevés aux États-Unis. L'élimination possible des licences d'importation pour le blé intensifie les pressions qui s'exercent sur le gouvernement fédéral, afin que celui-ci élimine la politique relative au double prix du blé et qu'il offre une indemnisation adéquate aux producteurs de blé.

Les deux parties ont également convenu de ne pas instaurer ni rétablir de restrictions quantitatives s'appliquant aux céréales et aux produits céréaliers à la condition qu'aucune modification substantielle des programmes de soutien des céréales n'entraîne une variation sensible des importations par l'autre partie. Essentiellement, cette disposition empêche le Canada d'imposer à nouveau des licences d'importation pour les céréales et les produits céréaliers, à moins que les niveaux de soutien varient considérablement d'un pays à l'autre. De même, l'Accord empêche les États-Unis d'invoquer l'article 22 pour limiter les importations, à moins là aussi qu'il n'y ait un écart considérable entre les niveaux de soutien.

Article 706 : Accès aux marchés de la volaille et des oeufs

Aux termes de cette disposition, le Canada s'engage à accroître les contingents globaux d'importation de la volaille, des oeufs et de leurs produits dérivés. Les nouveaux contingents correspondront à peu près à la moyenne des importations réelles (globales et supplémentaires) réalisées au cours des cinq dernières années.

Ainsi, les contingents globaux d'importation passeront de 6,3 % à 7,5 % de la production nationale, dans le cas des poulets, et de 2 à 3,5 % de la production nationale, pour les dindons. Essentiellement, ces augmentations réduisent la part du marché intérieur qui revient aux producteurs canadiens. De leur côté, les contingents d'importation fixés pour les oeufs et les ovoproduits sur la base de la production intérieure d'oeufs en coquille augmenteront comme suit : de 0,675 à 1,647 % pour les oeufs en coquille, de 0,415 à 0,714 % pour les oeufs liquides, congelés et surtransformés et de 0,615 à 0,627 % pour la poudre d'oeuf. Les producteurs d'oeufs et de volaille de l'Ontario estiment que ces hausses réduiront la capacité des producteurs canadiens de maintenir un équilibre entre l'offre et la demande intérieure. Par ailleurs, les importations pourraient augmenter encore plus, puisque le mécanisme qui permet d'octroyer des licences d'importation supplémentaires, lequel est administré par le ministère des Affaires extérieures, a été maintenu.

L'objectif général de ces augmentations est de venir en aide aux transformateurs nationaux de certains produits avicoles (par exemple les repas congelés), qui seront touchés par l'élimination des droits de douane imposés sur leurs produits. Les producteurs et les transformateurs de volaille estiment toutefois que ces hausses ne seront pas suffisantes pour compenser l'élimination des droits de douane.

Le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il se gardait le droit d'inscrire ces produits transformés du poulet sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée, si l'accroissement des importations (attribuable à l'élimination des droits de douane) portait préjudice aux transformateurs canadiens. Cependant, bon nombre de questions subsistent quant au mécanisme qui sera choisi pour contrôler les importations. À l'heure actuelle, la

classification des droits de douane applicables à ces produits ne se fait pas sur une base individuelle. Les représentants de l'industrie estiment néanmoins que ces produits devraient être inscrits immédiatement sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée. En effet, certains transformateurs doivent déjà faire face à une vive concurrence attribuable à la présence de produits américains sur les marchés canadiens et ils estiment que les produits américains auront accaparé une part appréciable du marché avant que des mesures ne puissent être prises.

Article 707 : Accès aux marchés des produits renfermant du sucre

En vertu de cette disposition, les États-Unis ont convenu d'exempter le Canada de toute restriction quantitative à l'importation de produits renfermant 10 % ou moins de sucre en poids sec. Essentiellement, cette disposition ne change en rien les restrictions quantitatives imposées par les États-Unis à l'égard de ces produits.

Article 708 : Règlements techniques et normes concernant les produits agricoles, les aliments, les boissons et certains produits connexes

Le Canada et les États-Unis sont convenus de réduire au minimum les obstacles techniques au commerce des produits agro-alimentaires. L'élaboration de quatre principes généraux et la mise sur pied de huit groupes de travail (notamment en l'hygiène vétérinaire et sur les pesticides) témoignent de cet engagement. Aucun des détails précisés dans le texte juridique ne figure dans le document sur les éléments de l'Accord. Les représentants du gouvernement fédéral ont toutefois informé les provinces du contenu général de cet article.

Un des thèmes communs du mandat des divers groupes de travail est Àe "travailler à" la réalisation de leurs objectifs respectifs. A cet engagement commun de travailler ensemble à la réduction des obstacles techniques au commerce viennent se greffer un certain nombre d'engagements précis, à savoir :

a) Les États-Unis ont consenti à ne pas interdire l'importation de bétail en provenance des régions du Canada qui sont indemnes de maladie. La politique actuelle des États-Unis à cet égard a une portée nationale.

b) Le Canada a accepté d'adopter un protocole d'analyse plus simple pour empêcher l'introduction de la fièvre catarrhale par le biais des importations américaines de bovins.

c) Le Canada a accepté d'autoriser l'importation, en provenance des États-Unis, de porcs sur pied destinés à l'abattage, moyennant l'application de conditions et de méthodes qui restent à définir pour éviter l'introduction de la pseudorage.

d) Le Canada et les États-Unis ont reconnu l'équivalence de leurs systèmes respectifs d'inspection ou de certification des viandes, de la volaille et des oeufs. Cet engagement signifie que les exportateurs canadiens n'auront pas à se soumettre aux procédures d'inspection des viandes à la frontière que les États-Unis étaient sur le point d'adopter.

En outre, les États-Unis ont convenu d'utiliser la désignation "huile de canola" comme équivalent de "huile de colza à faible teneur en acide érucique", une décision qui sera bien accueillie dans les provinces des Prairies.

Il est toutefois important de s'assurer que l'application de ces dispositions ne signifiera pas pour le Canada un assouplissement des normes fédérales et provinciales en matière de santé et de qualité. À titre d'exemple, l'Ontario s'inquiète vivement du fait que la santé des porcs canadiens pourrait être mise en danger, en attendant la conclusion d'une entente concernant les nouvelles méthodes d'analyse pour le dépistage de la pseudorage. En outre, les secteurs de la production et de la transformation des végétaux et des animaux jugent essentiel que les ententes régionales ne nuisent pas aux normes sanitaires en vigueur dans d'autres régions du pays.

Article 709 : Consultations

Le Canada et les États-Unis ont convenu de se réunir deux fois par année pour discuter des questions touchant le commerce agricole. Cette disposition rend officielles les consultations semi-annuelles qui se sont engagées au cours des dernières années. Ces consultations devraient aider à surveiller la mise en application graduelle de l'Accord et favoriser l'échange d'informations sur une base continue.

Article 710 : Obligations internationales

Pour ce qui est des questions qui ne sont pas touchées par l'Accord, les deux parties conservent leurs droits et obligations prévus aux termes du GATT. Ainsi, en vertu de l'article XI du GATT, le Canada pourra continuer d'appliquer à des produits connexes les restrictions à l'importation qui sont prévues dans le cadre des programmes de gestion des approvisionnements. Le Canada conserve également le droit de mettre sur pied d'autres programmes de cette nature.

Articles 801-808 : Vins et spiritueux

Dans ce chapitre de l'Accord, le Canada accepte de mettre fin à certaines pratiques discriminatoires des commissions provinciales des alcools. La bière et les boissons à base de malt ne sont pas visées par l'Accord. Les pratiques dont il est question concernent l'inscription au catalogue, la fixation des prix, la distribution et les prescriptions de mélange. Advenant la mise en application de ces dispositions, l'écart de majoration des prix du vin entre les deux pays sera éliminé sur une période de sept ans, 50 % de la réduction devant se produire au cours des premiers 366 jours. Cependant, de l'avis des établissements vinicoles et des producteurs de raisin, la période prévue pour l'élimination graduelle et dégressive des écarts de majoration n'offre pas suffisamment de temps pour s'adapter. Ainsi, les producteurs de raisin seront touchés avant même l'entrée en vigueur de l'Accord, qui est prévue pour le 1er janvier 1989, car les établissements vinicoles commenceront à réduire leurs achats dès la campagne de 1988.

L'Accord renferme en outre un certain nombre de dispositions concernant les droits acquis en matière d'inscription au catalogue et de distribution. Ainsi, les commerces privés de vin en Ontario et en Colombie-Britannique, l'inscription automatique des établissements vinicoles domaniaux de la Colombie-Britannique, ainsi que les exigences de la province de Québec touchant l'embouteillage dans la province des vins vendus dans les épiceries, seront maintenus.

Article 1101 : Mesures d'urgence

Durant la période de transition de l'Accord (qui va jusqu'à la fin de 1998), le Canada et les États-Unis ont le droit d'imposer des restrictions temporaires sur les importations en provenance

de l'autre pays, qui causent un grave préjudice aux producteurs nationaux et qui sont le résultat de la réduction des droits de douane. Une fois imposées, les restrictions à l'importation, prenant la forme par exemple d'un contingentement ou d'une surtaxe, peuvent demeurer en vigueur pendant une période maximale de trois ans. Comme c'est le cas en vertu du GATT, le pays qui adopte des mesures d'urgence ou de protection peut être tenu d'accorder une compensation.

Après la période de transition, les deux pays ne pourront instituer de mesures d'urgence qu'avec le consentement de l'autre partie. Le Canada et les États-Unis ont également convenu de s'exempter mutuellement des mesures de sauvegarde globales. Il y a toutefois une exception, à savoir lorsque les importations provenant de l'autre pays contribuent sensiblement au préjudice causé par les importations en provenance de tous les pays. Grâce à cette disposition, les producteurs canadiens ne seront pas touchés par les restrictions à l'importation imposées par les États-Unis à l'égard d'autres pays.

Articles 1801-1808 : Dispositions institutionnelles

Les articles 1801 à 1808 définissent les dispositions institutionnelles pour la gestion conjointe de l'Accord, de manière à prévenir et à régler tout différend. Le mécanisme de base prévoit la notification obligatoire de toute nouvelle mesure, la tenue de consultations et le renvoi devant la Commission mixte du commerce canado-américain. Par ailleurs, trois procédures de règlement des différends ont été prévues si le conflit persiste: il s'agit de l'arbitrage obligatoire pour régler les différends concernant les mesures d'urgence (article 1103), de l'arbitrage obligatoire sur accord mutuel des deux parties et des procédures du groupe spécial d'experts.

Articles 1901-1911 : Règlement binational des différends en matière de droits antidumping et compensateurs

Le Canada et les États-Unis sont convenus d'un certain nombre de dispositions relatives à l'imposition de droits antidumping et compensateurs entre les deux pays. En vertu de l'article 1902, les deux pays se réservent le droit d'appliquer leur législation respective sur les droits compensateurs et les droits antidumping. L'article 1904 stipule toutefois que l'examen judiciaire des ordonnances finales de droits compensateurs et antidumping, jusqu'ici effectué par les tribunaux nationaux, relèvera à l'avenir de groupes binationaux qui auront à déterminer si les lois existantes ont été appliquées correctement et équitablement. Par ailleurs, un certain nombre de mesures secondaires ont été adoptées en vue d'harmoniser la législation de chaque pays sur les recours commerciaux. Le Canada et les États-Unis ont ainsi le droit d'examiner tous les changements apportés aux lois existantes sur les droits compensateurs et les droits antidumping, afin de s'assurer qu'ils sont conformes au GATT. Cette disposition consiste essentiellement à remplacer le Tribunal américain du commerce international, une entité qui selon le Canada n'avait pas de parti pris, par un groupe binational. Aux termes de l'article 1907, le Canada et les États-Unis s'accordent une période de cinq ans pour élaborer ensemble un nouveau régime applicable aux problèmes de dumping et de subventionnement; les deux parties ont également prévu une période supplémentaire de deux ans, au besoin.

Comme les deux parties n'ont pu s'entendre sur la question des subventions intérieures, il a été impossible d'élaborer un accord rigoureux régissant la réglementation commerciale. En conséquence, bien que les deux pays soient en pratique libres de mettre sur pied des programmes de subventions intérieures

s'appliquant au secteur agro-alimentaire, les exportations bilatérales continueront d'être sujettes aux lois commerciales respectives de chaque pays, y compris aux mesures compensatoires. Le Canada n'a reçu aucune assurance que l'Accord mettrait fin aux préjudices causés aux exportations de produits agro-alimentaires canadiens.

Par ailleurs, l'Accord ne définit pas de façon plus précise ce que l'on entend par préjudices et subventions. Ainsi, le nouveau mécanisme proposé n'apaise pas les préoccupations soulevées antérieurement par les producteurs de porcs, notamment en ce qui concerne l'évaluation des préjudices ainsi que la définition et le calcul des subventions. Même si les efforts déployés au cours des cinq à sept prochaines années s'avéraient fructueux, les lois actuelles demeurent en vigueur. En outre, il est peu probable que le Canada soit exempté de la loi Omnibus qui rendra ces règles encore plus rigoureuses; cela aura donc pour effet d'accroître le nombre et les chances de succès des mesures commerciales imposées par les États-Unis.

La mise sur pied de groupes binationaux pour régler les différends pourrait favoriser un traitement plus rapide des litiges, ce qui constituerait un avantage par rapport à la situation actuelle. Cependant, le recours à une commission pour contestation extraordinaire en cas de prétendu parti pris ou de manquement aux procédures pourrait annuler certains des avantages résultant de l'accélération des procédures d'appel. D'un point de vue plus fondamental, en l'absence de définitions plus précises et mutuellement acceptables de subvention, préjudice et causalité, les avantages associés à la procédure d'examen par un groupe bilatéral semblent minimes. Or l'entente visant à négocier ces nouvelles définitions et procédures demeure très incertaine.

III. ÉVALUATION

Il faut reconnaître dès le départ que les répercussions de l'Accord varieront d'un secteur à l'autre et que bon nombre de produits seront touchés par plus d'une disposition. À la lumière de ce qui précède, nous évaluons les répercussions de l'Accord séparément pour chaque principal groupe de produits, à savoir les céréales et les oléagineux, le bétail et les viandes rouges, les produits laitiers, la volaille et les oeufs, les fruits et les légumes et les autres cultures.

Cette analyse sectorielle est suivie d'un examen des répercussions de l'Accord sur l'ensemble du secteur agro-alimentaire. Cette dernière section résume l'information qui a été présentée dans l'analyse des divers produits et met en lumière un certain nombre de pressions auxquelles sont soumises les industries de transformation des aliments. Vient ensuite une évaluation des répercussions sur les transformateurs d'aliments.

La présente évaluation vise avant tout à déterminer et à examiner les répercussions de l'Accord sur les agriculteurs, les transformateurs et les gouvernements. L'Accord aura des effets à la fois directs et indirects sur le secteur agro-alimentaire de l'Ontario. Prenons par exemple l'élimination des droits de douane; cette disposition aura un effet direct sur les prix, mais elle influera aussi indirectement sur les politiques gouvernementales déjà en vigueur. Dans la mesure du possible, nous déterminons et estimons les répercussions directes et indirectes sur le revenu agricole. Cependant, en raison du très grand nombre de facteurs interdépendants qui influent sur la transformation, il nous a été impossible d'évaluer les répercussions à ce niveau.

La détermination des répercussions possibles de l'Accord et l'estimation du revenu agricole nous donnent une indication des pressions qui s'exercent sur l'ensemble du secteur agro-alimentaire afin que celui-ci s'adapte à l'évolution de la situation. Il revient à chaque producteur et transformateur, ainsi qu'aux gouvernements fédéral et provinciaux, de réagir à ces pressions. Il y a lieu d'insister sur le fait que les pratiques de production et de transformation devront sans doute être modifiées. En regard de ce nouveau contexte commercial, les commissions de commercialisation régies par les producteurs et les gouvernements pourraient envisager de nouvelles méthodes de mise en marché. En effet, l'adoption de mesures d'ajustement appropriées permettrait sans doute d'éviter qu'une perte de revenu ou de biens ne se traduise par une perte complète des marchés. En pratique, toutefois, la modification des techniques de commercialisation, de production et de transformation pourrait s'avérer difficile, en raison de la situation défavorable du marché, des contraintes liées au climat et à la technologie, de la difficulté à financer les investissements requis ainsi que des compressions budgétaires auxquelles doivent faire face les gouvernements.

Céréales et oléagineux

De tous les produits visés, les céréales et les oléagineux sont ceux auxquels l'Accord accorde le plus d'importance, quant au nombre de dispositions prévues. Cependant, toute cette attention ne pourra transformer le secteur, car ni le Canada, ni les États-Unis, ne peuvent résoudre les problèmes occasionnés par l'affaissement des prix mondiaux et l'abondance des excédents mondiaux. Les deux pays demeureront de gros exportateurs nets de céréales et d'oléagineux vers les marchés d'outre-mer. Aux termes de l'Accord, le commerce bilatéral de ces produits ne

devrait pas augmenter de façon substantielle. Dans l'ensemble, les possibilités commerciales continueront surtout de se présenter lorsqu'il y aura pénurie temporaire sur les marchés ou encore dans les régions bénéficiant d'avantages sur le plan des coûts de transport.

L'élimination des droits de douane sur les céréales et les oléagineux occasionne à la fois des avantages et des inconvénients. Ainsi, l'industrie ontarienne de la trituration du soya a bien accueilli l'élimination des droits de douane américains sur l'huile de soya, qui sont actuellement de 22,5 %. Les triturateurs ontariens envisagent la possibilité d'exporter vers le nord-est des États-Unis, car ils peuvent maintenant faire concurrence à leurs homologues américains. Ils demeurent toutefois très inquiets de la concurrence intérieure exercée par les triturateurs de colza canola des Prairies qui bénéficient de subventions fédérales.

En revanche, l'élimination des droits de douane préoccupe vivement les producteurs de blé de l'Ontario. La Commission de commercialisation du blé de l'Ontario est très inquiète du fait que cette disposition pourrait entraîner l'élimination de la politique fédérale relative au double prix du blé. En vertu de cette politique, le blé de consommation humaine est vendu à un prix plus élevé sur les marchés intérieurs que sur les marchés d'exportation. Ainsi, les producteurs de blé reçoivent 7 $ le boisseau pour le blé vendu sur les marchés intérieurs, contre 3,50 $ environ sur les marchés mondiaux. De leur côté, les transformateurs canadiens de blé allèguent que, s'il y a élimination des droits de douane, le maintien de la politique sur le double prix du blé aura pour effet de les rendre moins concurrentiels par rapport aux transformateurs américains; cela entraînera par le fait même une hausse substantielle des importations de produits de boulangerie. Au début de

novembre 1987, le gouvernement du Canada a indiqué qu'il étudiait la possibilité de supprimer la politique sur le double prix du blé, afin que l'élimination des droits de douane ne porte pas préjudice aux transformateurs. Il a également laissé entendre que les producteurs de blé seraient indemnisés pour toute perte de revenu.

Si la politique sur le double prix du blé est éliminée, les producteurs de blé du Canada subiront des pertes de revenu considérables. Ainsi, selon les estimations du ministère, le coût direct pour les producteurs canadiens s'élèverait à plus de 231 millions de dollars par année, les producteurs ontariens subissant à eux seuls des pertes d'environ 30 millions de dollars (2).

En termes relatifs, l'élimination de la politique sur le double prix du blé est beaucoup plus importante pour les producteurs de l'Ontario que pour ceux de l'ensemble du Canada. Les pertes de revenu pour les producteurs ontariens représentent en effet près de 25 % des recettes agricoles en espèces dérivées du blé, comparativement à une moyenne de moins de 8 % pour les autres producteurs canadiens. La Commission de commercialisation du blé de l'Ontario estime par ailleurs que l'élimination de cette politique occasionnera à long terme des coûts évalués à environ 45 millions de dollars par année pour l'ensemble des producteurs de blé ontariens. Ce chiffre tient compte de tout effet néfaste sur les producteurs ontariens de blé roux, ainsi que de tout rajustement à la baisse de l'économie de l'ensemble du secteur du blé de l'Ontario.

L'élimination des licences d'importation pour le blé, l'orge et l'avoine, dès que les niveaux de soutien seront équivalents dans les deux pays, suscite certaines inquiétudes quant au maintien

du système canadien de classement des céréales. Le gouvernement fédéral a toutefois donné l'assurance que des certificats d'utilisation finale seront utilisés pour éviter de nuire à ce système.

L'engagement pris par le Canada d'éliminer les subventions versées en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pour les céréales et les oléagineux de l'Ouest expédiés vers les ports du nord-ouest des États-Unis n'aura aucun impact sur les producteurs ontariens de ces produits. Cependant, la perte des marchés américains pourrait inciter les producteurs de l'ouest à expédier leur colza canola vers l'Ontario, puisque les subventions fédérales accordées pour ces expéditions n'ont pas été éliminées.

Nous accueillons favorablement les dispositions en vertu desquelles les deux parties s'engagent à ne pas instaurer de restrictions quantitatives sur les échanges bilatéraux et à tenir compte des intérêts de chacun avant d'accorder des subventions à l'exportation vers des pays tiers. Cependant, les avantages tangibles que les producteurs canadiens pourront retirer de ces engagements restent incertains, car il pourrait ne s'agir que de bonnes intentions. La déclaration récente faite par les États-Unis, selon laquelle les exportations de blé vers la Chine, l'Inde, le Japon et la Russie seraient subventionnées dans le cadre du Export Enhancement Program, semble en effet corroborer cette vue.

Enfin, la réduction des obstacles techniques au commerce pourrait avoir des répercussions sur les producteurs de céréales et d'oléagineux, à la lumière d'un autre engagement visant à établir un marché continental des céréales et des oléagineux, qui soit

exempt de barrières commerciales. L'acceptation, par les États-Unis, de la désignation "huile de canola" constitue le seul résultat tangible de ces négociations, outre l'engagement pris par les deux parties de travailler à une harmonisation. Cette décision profitera aux triturateurs canadiens qui, jusqu'à maintenant, devaient vendre ce produit sous le nom peu flatteur de "huile de colza à faible teneur en acide érucique".

Bétail et viandes rouges

Les producteurs de bétail et de viandes rouges appuient fortement l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ils considèrent en effet essentiel d'élargir et de mieux protéger l'accès au marché américain, pour le développement futur de ce secteur en Ontario et dans l'ensemble du Canada. Ils insistent surtout sur une meilleure protection de l'accès au marché, puisque les prix du bétail et des viandes rouges canadiens sont déjà établis sur une base nord-américaine, les obstacles au commerce étant actuellement relativement faibles.

L'Accord renferme un certain nombre de dispositions qui semblent mieux protéger l'accès au marché américain et réduire les obstacles au commerce. Mentionnons entre autres l'élimination des droits de douane, l'exemption réciproque des restrictions imposées par les lois sur l'importation des viandes, la réduction des obstacles techniques au commerce ainsi que le nouveau mécanisme de règlement des différends.

Tant au Canada qu'aux États-Unis, les droits de douane sont faibles sur le bétail, mais ils sont élevés pour un certain nombre de produits transformés. À titre d'exemple, les droits de douane applicables aux bovins sur pied sont de 2,2 cents le kilo

au Canada et aux États-Unis (ces droits doivent être éliminés sur une période de cinq ans). De leur côté, les porcs sur pied sont exempts de droits de douane dans les deux pays. En ce qui concerne le secteur de la transformation, les États-Unis perçoivent des droits de 10 % sur les morceaux de boeuf par portionnage (ces droits doivent être éliminés sur une période de dix ans). L'imposition de ces tarifs a eu pour effet d'encourager la transformation dans les deux pays et par le fait même de réduire les échanges commerciaux de boeuf et de favoriser le commerce des animaux vivants. La taille plus grande du marché américain laisse croire que l'élimination des droits de douane sera, tout compte fait, plus avantageuse pour les exploitants canadiens d'abattoirs, lesquels pourraient décider d'élargir leurs activités afin de réaliser des économies d'échelle.

L'exemption des restrictions à l'importation de boeuf que pourraient imposer les États-Unis devrait accroître la confiance des investisseurs à l'égard du secteur canadien de l'abattage. Désormais, les exploitants d'abattoirs de boeuf ne seront plus exposés à la menace de fermeture de la frontière américaine, une mesure qui aurait perturbé les marchés canadiens des bovins et du boeuf. Outre ces avantages, cette exemption pourrait favoriser un accroissement des abattages de bovins de boucherie au Canada. Cela se traduirait par une augmentation des exportations de boeuf et une diminution des envois de bovins sur pied qui ne sont pas assujettis aux restrictions à l'importation prévues dans les lois respectives de chaque pays sur l'importation des viandes.

Au Canada, une meilleure protection de l'accès au marché américain pourrait se traduire par un accroissement de la production et des abattages de bovins de boucherie dans les provinces des Prairies. Le cas échéant, il y aurait baisse des disponibilités de bovins d'engrais de l'ouest destinés aux parcs d'engraissement de l'Ontario. Les exploitants ontariens de parcs d'engraissement pourraient alors se tourner vers des fournisseurs de la province ou des États-Unis.

L'élimination des obstacles techniques est une autre disposition qui sera très bénéfique au secteur des viandes rouges. Depuis quelques années, on s'inquiétait de plus en plus du fait que les États-Unis avaient recours à des règlements techniques pour limiter les échanges commerciaux. Les États-Unis et le Canada ont toutefois convenu d'adopter une politique d'ouverture des frontières pour le bétail et les viandes. Ils ont par ailleurs reconnu l'équivalence de leurs systèmes respectifs d'inspection, ce qui signifie que les exportateurs canadiens n'auront pas à se soumettre aux procédures d'inspection à la frontière que les États-Unis avaient l'intention d'instaurer.

Des ententes ont également été conclues dans le domaine de l'hygiène vétérinaire. Ainsi, les États-Unis ont accepté de ne pas interdire les importations de bétail en provenance des régions du Canada qui sont indemnes de maladies. De son côté, le Canada a accepté d'adopter un protocole d'analyse plus simple pour empêcher l'introduction de la fièvre catarrhale par le biais des importations de bovins américains. Il a aussi accepté d'autoriser l'importation de porcs vivants des États-Unis, moyennant l'application de méthodes et de conditions qui restent à définir pour éviter l'introduction de la pseudorage.

Bien que les fonctionnaires fédéraux aient donné l'assurance que la santé du cheptel canadien de bétail n'était pas en danger, les producteurs de bétail demeurent inquiets.

Le mécanisme de règlement des différends prévu dans l'Accord ne répond pas entièrement aux attentes du secteur des viandes rouges. Les exportateurs canadiens demeurent en effet soumis à l'instabilité des mesures compensatoires adoptées par les États-Unis. Par ailleurs, le groupe binational qui remplace l'examen judiciaire dans les deux pays ne réduira pas les coûts associés aux enquêtes liées à l'imposition de mesures compensatoires. Le fait que le groupe binational passe en revue les subventions accordées et les préjudices causés constitue une amélioration; cependant, les groupements de l'industrie sont déçus que des méthodes plus rigoureuses n'aient pas été adoptées pour faire l'examen des subventions et des préjudices. L'industrie accepte néanmoins le groupe binational proposé comme un pis-aller.

Selon les estimations publiées dans un précédent document de travail du ministère sur les répercussions des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis (3), l'Accord générera des avantages évalués à environ 18 millions de dollars par année pour les producteurs de viandes rouges de l'Ontario. Les hypothèses sur lesquelles se fondent ces estimations sont liées aux articles de l'Accord qui touchent le secteur du bétail et des viandes rouges. Les avantages pourraient toutefois être plus considérables s'il y avait augmentation des sommes investies dans le secteur provincial de la production et de la transformation des viandes rouges grâce à la protection accrue de l'accès au marché américain. Il ne faut pas oublier que les transformateurs canadiens doivent s'adapter aux forces du marché nord-américain des viandes rouges s'ils veulent demeurer

concurrentiels. Par ailleurs, la tendance vers la transformation ultérieure des viandes rouges et la production de marques de commerce et de viandes exemptes de résidus par l'industrie américaine fera naître d'autres défis pour les transformateurs canadiens et ontariens.

Produits laitiers

Aux termes de l'Accord, le programme canadien de gestion des approvisionnements de lait et le programme de soutien des prix des produits laitiers aux États-Unis demeurent tous deux pratiquement inchangés. Ainsi, le système canadien de contingentement de la production, la formule de fixation des prix et le contrôle des importations sont maintenus, tout comme le droit d'instaurer de nouvelles restrictions à l'importation dans le cadre du système de gestion des approvisionnements. L'élimination de tous les droits de douane soulève toutefois la question suivante : faudrait-il ajouter à la Liste de marchandises d'importation contrôlée les produits laitiers qui, à l'heure actuelle, ne sont protégés que par des droits de douane?

Les deux produits qui suscitent les plus vives inquiétudes sont la crème glacée et le yoghourt. À l'heure actuelle, les droits perçus par le Canada varient de 12,5 à 15 % pour la crème glacée et ils sont de 15 % pour le yoghourt. Sans l'addition de ces deux produits à la Liste de marchandises d'importation contrôlée, les producteurs laitiers du Canada et de l'Ontario risquent de subir des pertes de revenu d'au moins 30 et 10 millions de dollars respectivement. Cette allégation se fonde sur l'hypothèse voulant que le prix du lait cru utilisé pour la fabrication de ces produits devra être réduit de 15 % pour que les transformateurs canadiens puissent demeurer concurentiels avec leurs homologues américains.

Si le prix du lait n'est pas réduit, les transformateurs laitiers pourraient perdre une partie importante du marché croissant du yoghourt et de celui de la crème glacée, et ce aux mains des fournisseurs américains. De leur côté, les producteurs laitiers verront sans doute leur part du contingent de mise en marché diminuée.

Les dispositions de l'Accord qui prévoient l'élimination des subventions à l'exportation des produits faisant l'objet d'échanges bilatéraux inquiètent les producteurs laitiers. Si les subventions à l'exportation devaient inclure les exportations financées par les producteurs, des effets néfastes se feraient sentir sur le secteur laitier. Sans l'aide des producteurs, le Canada ne pourra plus exporter de fromage cheddar aux États-Unis. Qui plus est, les autres partenaires commerciaux du Canada pourraient bien considérer comme une subvention à l'exportation l'aide des producteurs pour l'exportation de poudre de lait écrémé. Or cela nuirait au pouvoir de négociation auquel s'attend le Canada au cours des négociations commerciales multilatérales actuelles.

Volaille et oeufs

Aux termes de l'Accord, le Canada maintient les contingents de production, la formule de fixation des prix et les mécanismes de contrôle des importations de poulets, de dindons, d'oeufs, d'oeufs d'incubation et de poussins. Il conserve également le droit d'instaurer de nouvelles restrictions à l'importation à l'appui d'un de ces programmes.

Bien que les principaux mécanismes des programmes de gestion des approvisionnements soient maintenus, certaines dispositions de l'Accord inquiètent vivement les producteurs de volaille et

d'oeufs. Ainsi, l'élimination des droits de douane et l'augmentation des contingents globaux d'importation pourraient nuire aux programmes de gestion des approvisionnements.

L'élimination des droits de douane offre aux fournisseurs américains la possibilité d'accroître sensiblement leurs exportations de produits de volaille surtransformés qui ne figurent pas sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée. À l'heure actuelle, le Canada impose des droits de douane de 17,5 % sur les produits de volaille surtransformés tels que les repas congelés et autres plats cuisinés. Même si ces produits ne représentent pour l'instant que de 1 à 2 % du marché, ce sont ceux qui connaissent l'essor le plus rapide. Si l'on se fonde sur l'hypothèse voulant que les prix de la volaille devront diminuer de 17,5 % pour conserver ce marché, l'élimination des droits de douane sur les produits de volaille surtransformés occasionnera des pertes de revenu de deux millions de dollars. Par ailleurs, si la demande à la consommation continue d'augmenter pour ces produits, les pertes de revenu potentielles augmenteront elles aussi.

S'ils ne peuvent se procurer de la viande de volaille à un prix équivalent à celui pratiqué aux États-Unis, les fabricants de produits de volaille surtransformés seront nettement désavantagés advenant l'élimination des droits de douane. Les importations viendraient ainsi approvisionner ce marché en plein essor et la production de volaille au Canada ne pourrait maintenir la forte croissance enregistrée au cours des dernières années.

Les importations accaparant une part de plus en plus grande du marché de la volaille, l'ensemble du système de gestion des approvisionnements pourrait être menacé. En retour, la survie même des exploitations familiales dans ce secteur pourrait aussi

être menacée, étant donné la structure radicalement différente de l'industrie américaine. Les groupements concernés pressent donc le gouvernement du Canada d'ajouter à la Liste de marchandises d'importation contrôlée les produits de volaille qui actuellement ne sont protégés que par des droits de douane; ils espèrent ainsi protéger le système de gestion des approvisionnements.

Les hausses des contingents globaux d'importation de poulets, de dindons et d'oeufs sont relativement faibles en termes de pourcentages, mais non en termes de valeur. Ainsi, l'accroissement des contingents d'importation représente des pertes potentielles de revenu d'au moins 17 millions de dollars pour les producteurs du Canada et de 6 millions pour ceux de l'Ontario. Les producteurs s'inquiètent également du fait que cette volonté d'augmenter les contingents d'importation pourrait ouvrir la voie à d'autres augmentations au cours de négociations commerciales futures. Or tout élargissement supplémentaire ne ferait qu'affaiblir encore plus le système de gestion des approvisionnements.

Tout comme les producteurs laitiers, les producteurs de volaille et d'oeufs s'inquiètent du fait que l'aide aux exportations financées par les producteurs pourrait être considérée comme une subvention à l'exportation et par le fait être interdite dans le cadre d'échanges bilatéraux. Cette question préoccupe particulièrement les producteurs d'oeufs qui vendent des oeufs aux casseries et des ovoproduits aux États-Unis, lorsque l'offre est supérieure à la demande nationale.

À première vue, l'Accord ne semble avoir qu'un impact mineur sur les producteurs de volaille et d'oeufs. Cependant, un examen plus approfondi des dispositions de l'Accord révèle que l'élimination des droits de douane aura de très graves

répercussions si aucune mesure n'est prise pour éviter d'affaiblir le système de gestion des approvisionnements. Les divers groupements concernés ont demandé que les produits avicoles et les ovoproduits surtransformés soient immédiatement ajoutés à la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

Fruits et légumes

Le secteur des fruits et des légumes de l'Ontario est sans doute celui qui est le plus durement touché par l'Accord. Ainsi, l'élimination des droits de douane et le démantèlement du système provincial de fixation des prix du vin pourraient placer un grand nombre de producteurs provinciaux de fruits tendres, d'autres fruits, de légumes et de raisins dans une position extrêmement difficile. Il est à noter que l'élimination des droits de douane pourrait permettre à certains producteurs de fruits et de légumes d'accroître leur production en vue d'approvisionner le marché américain. D'autres pourraient profiter d'une meilleure protection de l'accès au marché américain, résultant de l'harmonisation des règlements techniques et du mécanisme de règlement des différends.

Le Canada et les États-Unis offrent tous deux une protection tarifaire applicable aux fruits et aux légumes frais et transformés. Dans l'ensemble toutefois, l'élimination des droits de douane procure plus d'avantages aux producteurs américains que canadiens. Il est probable que le très grand excédent commercial que les États-Unis ont par rapport au Canada dans le secteur des fruits et des légumes continuera d'augmenter. Par ailleurs, les conditions climatiques qui permettent de poursuivre la production pendant la majeure partie de l'année devraient continuer de favoriser nettement les producteurs américains par rapport aux producteurs canadiens, qui se trouvent à la limite septentrionale des zones de production.

L'Accord reconnaît les dangers à long terme qui existent pour le secteur canadien des fruits et des légumes. Une disposition spéciale a en effet été prévue, laquelle prévoit le rétablissement de droits temporaires sur les fruits et légumes frais pendant une période de 20 ans, moyennant le respect de conditions bien précises. Cette disposition sur le retour vise à protéger les producteurs de fruits et de légumes frais des deux pays contre l'entrée massive d'importations. Cependant, elle ne s'applique que s'il y a affaissement des prix et s'il n'y a pas augmentation des superficies en culture. En outre, les hausses de superficie directement attribuables à une diminution des superficies consacrées à la culture du raisin de cuve sont exclues des calculs visant à déterminer les superficies des autres fruits et légumes. Le gouvernement fédéral a indiqué que cette disposition avait pour but de venir en aide aux producteurs de raisin; cependant, elle ne profitera en fait qu'aux autres producteurs de fruits et de légumes.

Dans le cadre d'une analyse préliminaire, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation conclut que ces dispositions sur le retour sont très rigoureuses et qu'elles ne seront que rarement appliquées (4). Cette analyse révèle en effet qu'entre 1985 et 1987 (neuf premiers mois seulement) des droits de douane sur 20 fruits et légumes n'auraient été imposés que dans 3 % des cas. Elle semble indiquer par ailleurs que l'application efficace de cette disposition nécessitera l'affectation, par le gouvernement fédéral, des ressources nécessaires pour surveiller l'industrie des fruits et des légumes dans les deux pays; un tel mécanisme n'a toutefois pas encore été prévu.

Une autre question importante est de savoir si cette disposition sur le retour servira à protéger les producteurs de fruits et de légumes de transformation. En effet, comme ces dispositions ne

s'appliquent pas aux fruits et aux légumes transformés, les transformateurs pourraient être nettement désavantagés si des droits de douane étaient rétablis sur les importations de fruits et de légumes frais destinés à la transformation. En d'autres termes, ces dispositions ne semblent offrir aucune protection aux producteurs de fruits et de légumes de transformation.

On s'attend à ce que l'élimination des droits de douane entraîne une diminution générale des prix de près de 10 % pour l'ensemble des producteurs de fruits et de légumes de l'Ontario, ce qui occasionnerait des pertes nettes de revenu de près de 50 millions de dollars. En outre, l'élimination du système de fixation des prix de la commission provinciale des alcools, de même que la restructuration et la réorientation de l'industrie du vin à la suite de la mise en application de l'Accord, devraient entraîner des pertes de revenu de 15 millions de dollars pour les producteurs de raisin de l'Ontario. Ce montant représente près de la moitié de la valeur de la récolte de raisin dans cette province en 1986.

On prévoit par ailleurs une réduction générale des prix, car les producteurs délaisseront les cultures telles que les pêches, les fraises, les raisins et les tomates pour s'adonner plutôt à la culture des pommes, des choux maraîchers, des pommes de terre et autres cultures. Il y aura toutefois certaines exceptions à cette baisse des prix attribuable à l'élimination des droits de douane aux États-Unis. On prévoit ainsi un redressement du prix des oignons à mesure qu'augmenteront les débouchés d'exportation.

Les transformateurs de fruits et de légumes se trouvent dans une situation tout aussi difficile. En effet, comme la saison de

culture est plus courte au Canada, les usines de transformation ont à faire face à des coûts unitaires fixes plus élevés. L'élimination des droits de douane aura donc sans doute pour effet d'accélerer la rationalisation engendrée par la diminution de la demande à la consommation d'aliments en conserve.

L'analyse des pertes de revenu agricole ne tient pas compte des défis à long terme que suscitera la réorientation de la production dans les régions de culture spécialisées de l'Ontario. Les répercussions de l'Accord seront les plus marquées dans une des régions les plus sensibles de l'Ontario, à savoir la région du Niagara. Les politiques provinciales en matière d'aménagement des terres seront donc mises à rude épreuve.

L'élimination des droits de douane entraînera sans doute des changements dans les tendances de production; le secteur de la transformation s'attend toutefois à ce que l'industrie des fruits et des légumes devienne plus concurrentielle d'ici la fin de 1988. La rationalisation de l'industrie devrait réduire la diversité des produits cultivés dans le sud de l'Ontario.

Par ailleurs, la baisse générale des prix des fruits et des légumes entraînera sans doute une diminution de la valeur des terres et des biens connexes. Cette situation créera des difficultés financières pour certains agriculteurs, alors que pour d'autres ce sera l'occasion d'accroître leurs activités ou de se lancer dans la production. Cette réduction générale de la valeur des terres semble inévitable, car les autres utilisation possibles des terres seront elles aussi devenues moins rentables. Enfin, il est à noter que le fléchissement de la valeur des actifs viendra s'ajouter à la baisse des revenus.

Les pressions qui s'exercent sur les producteurs de fruits et de légumes, pour qu'ils s'adaptent au nouveau contexte commercial, soulèvent la question suivante : le Canada peut-il maintenir des normes plus rigoureuses en matière de santé et de qualité, lesquelles augmentent les coûts pour les producteurs canadiens sans nécessairement protéger les consommateurs canadiens contre les produits importés? Les producteurs de fruits et de légumes se plaignent depuis longtemps du fait que les producteurs américains ont plus facilement accès aux fongicides et aux pesticides, ce qui réduit les coûts de production des produits importés. Dans le texte juridique de l'Accord, il est question de l'harmonisation des règlements techniques et des normes. Des groupes de travail ont été mis sur pied à cette fin; cependant, le degré d'harmonisation qui sera atteint demeure encore très incertain.

Autres denrées

Cette catégorie englobe la floriculture et les produits de pépinière, le tabac, les haricots secs, le miel et les produits renfermant du sucre. Dans l'ensemble, l'Accord ne présente pour ces produits aucun avantage considérable ni aucun problème majeur.

Au cours des dernières années, l'industrie de la floriculture et des produits de pépinière a accru ses exportations de plantes en pots et de fleurs coupées vers les États-Unis. L'élimination des droits de douane stimulera encore plus les exportations vers les États-Unis, mais aussi les importations en provenance de ce pays. Dans l'ensemble, cette disposition n'aura pas d'effets néfastes sur le secteur de la floriculture. La protection de l'accès au marché américain est devenue une question importante pour cette industrie, qui, voulant accroître ses exportations, a

été la cible des recours commerciaux imposés par les États-Unis. Le mécanisme de règlement des différends que prévoit l'Accord n'apportera que de très peu d'améliorations, et on ne peut écarter la possibilité que l'industrie ait de nouveau à faire face à des mesures compensatoires.

Aux termes de l'Accord, les producteurs de tabac ont encore la possibilité de demander l'établissement d'un programme national de gestion des approvisionnements. L'élimination des droits de douane permettra en outre aux fabricants de produits du tabac d'importer en franchise du tabac des États-Unis. Cependant, si le contrat d'achat actuel qui lie les producteurs et les fabricants de l'Ontario est respecté, l'Accord n'aura que peu d'impact. Les producteurs et les fabricants sont toutefois inquiets du fait que l'interdiction totale décrétée par le gouvernement fédéral, en ce qui concerne la publicité sur le tabac dans les médias canadiens, pourrait favoriser les importations américaines de produits du tabac, les publications américaines vendues au Canada renfermant toujours de la publicité sur ces produits.

De leur côté, les producteurs de haricots secs et de miel ne devraient pas être grandement touchés par l'Accord. Les producteurs de haricots de l'Ontario continueront de faire concurrence à ceux du Michigan sur les marchés mondiaux. L'Accord ne devrait pas non plus entraîner une augmentation des échanges bilatéraux qui sont faibles. Les États-Unis demeureront le principal débouché pour le miel produit dans les Prairies et, de leur côté, les apiculteurs ontariens continueront d'approvisionner le marché intérieur. Aux termes de l'Accord, les États-Unis pourraient toutefois instaurer des restrictions à l'importation en vertu de l'article 22, dans le but de protéger leur programme de soutien du prix du miel. Une telle mesure

serait très néfaste à l'industrie canadienne, car les États-Unis constituent son principal marché d'exportation.

Un des articles de l'Accord porte sur l'engagement pris par les États-Unis de ne pas restreindre les importations de produits renfermant moins de 10 % de sucre en poids sec. Cependant, cette concession de la part des États-Unis ne procure pratiquement aucun avantage aux raffineurs ou aux transformateurs d'aliments canadiens. Seuls les fabricants de certaines soupes déshydratées et de certains mélanges pour sauce seront avantagés. Or la valeur des échanges de ces produits est faible et elle ne devrait pas augmenter. Enfin, les raffineurs et les transformateurs canadiens demeurent exposés à un raffermissement des restrictions à l'importation des produits renfermant entre 10 et 100 % de sucre.

Impact global sur le secteur agro-alimentaire

Dans l'analyse sectorielle qui précède, nous avons évalué les répercussions de l'Accord sur le revenu agricole. Ces estimations ont été réunies au tableau 1, afin de déterminer l'impact global sur le secteur agro-alimentaire.

Ces estimations sur le revenu agricole témoignent des pressions qui sont exercées sur les agriculteurs et les transformateurs pour qu'ils modifient leurs pratiques. Le tableau 1 révèle que l'Accord pourrait occasionner des pertes de revenu de 95 millions de dollars pour les agriculteurs. Ainsi, les faibles gains que devraient réaliser les producteurs de viandes rouges seront neutralisés par les pertes que subiront les producteurs de raisins, d'autres fruits, de légumes et de blé, ainsi que les producteurs de volaille, d'oeufs et de produits laitiers qui sont assujettis à un système de gestion des approvisionnements.

Tableau 1 : Répercussions de l'Accord de libre-échange proposé entre le Canada et les États-Unis sur le revenu agricole, Ontario

Produit	Droits de douane	Modification des politiques intérieures attribuable aux tarifs	Restrictions à l'importation	Règlements techniques	Règlements des différends	Autres mesures	Total
				millions de dollars			
Céréales et oléagineux	Neutre	-30[a]	Perte possible	Neutre	Neutre	-	-30
Bétail et viandes rouges	Gain	-	Gain	Gain	Gain modeste	-	+18
Produits laitiers	-10	-	Aucun	Aucun	Neutre	-	-10
Volaille et oeufs	-2	-	-6[b]	Aucun	Neutre	-	-8
Fruits et légumes[c]	-50	-	Aucun	Gain possible	Neutre	-15[d]	-65
Autres denrées	Neutre	-	-	Neutre	Neutre	Neutre	Neutre
Impact total							-95

a Répercussions de l'élimination de la politique relative au double prix du blé.

b Répercussions de l'augmentation des contingents globaux à l'importation.

c Comprend les producteurs de raisin.

d Répercussions de la modification des pratiques de la commission provinciale des alcools.

Il est important de souligner que le fardeau des répercussions de l'Accord est réparti d'une façon extrêmement inéquitable entre les divers groupes concernés. Les plus touchés sont les producteurs de raisin et de fruits tendres, qui pour la plupart sont regroupés dans la région de Niagara. Par ailleurs, les répercussions sur l'emploi pourraient être très marquées dans cette petite région et c'est là une source de préoccupation, compte tenu du nombre élevé de travailleurs saisonniers et de femmes embauchés par ces industries. Les producteurs de viandes rouges qui seront les seuls à réaliser des gains sont répartis dans l'ensemble de la province.

Ce chiffre de 95 millions n'est qu'une estimation préliminaire. Les pertes pourraient en effet être moins élevées ou plus élevées, si les producteurs de viandes rouges réalisent des gains supérieurs aux prévisions ou si les pertes subies par les producteurs de fruits et de légumes sont moindres que prévu, ces derniers réussissant à profiter des débouchés d'exportation. Les pertes de revenu des agriculteurs pourraient aussi être moins élevées si le gouvernement fédéral décidait d'indemniser les producteurs, une mesure qui est déjà prévue aux termes de la politique relative au double prix du blé. Aucune clause de l'Accord ne peut empêcher les gouvernements fédéral ou provinciaux d'accorder de telles indemnités. Il est à noter toutefois que les pertes de revenu pourraient être plus élevées si les importations de produits de volaille surtransformés accaparaient une plus grande part du marché ou si le secteur des fruits et des légumes affichait une baisse considérable.

Il peut sembler que les consommateurs de l'Ontario sont ceux qui profiteront le plus des dispositions de l'Accord qui touchent l'agriculture, grâce à la réduction des prix de détail des

aliments et des boissons. Ces avantages seront toutefois relativement faibles et il est à prévoir qu'ils seront même imperceptibles aux consommateurs. Cette vue corrobore celle exprimée par l'Association des consommateurs du Canada, qui estime que le gouvernement fédéral a surestimé les avantages que l'Accord procurera aux consommateurs.

Cette analyse d'impact a porté essentiellement sur le secteur de la production. (Il ne faut pas y voir un manque d'intérêt pour le secteur de la transformation; nous sommes plutôt conscient de l'éventail complexe de facteurs qui influent sur ce secteur.) Nous avons choisi d'évaluer les répercussions au niveau de la production, afin de ne pas avoir à déterminer quelles dispositions de l'Accord toucheraient uniquement les transformateurs d'aliments et de boissons et lesquelles auraient des répercussions sur plus d'un secteur. Aux fins de la présente analyse, nous avons présumé que l'Accord aurait des répercussions surtout au niveau de la production, et ce même s'il pourrait influer également sur les investissements à long terme dans le secteur de la transformation des aliments. Cette hypothèse a été retenue afin de ne pas avoir à calculer deux fois les coûts et les avantages. Elle reflète également le fait que le gouvernement fédéral reconnaît les liens qui existent entre agriculteurs et transformateurs (par exemple, par l'élimination des droits de douane sur les produits agricoles transformés et non transformés). Qui plus est, il semble très probable que la politique fédérale sur le double prix du blé sera éliminée afin de ne pas nuire à la situation concurrentielle des transformateurs canadiens qui utilisent du blé.

Évaluation globale du secteur de la transformation des aliments

Même si le secteur de la transformation des aliments a été inclus dans l'analyse qui précède sur le secteur agro-alimentaire, nous estimons qu'il faudrait insister davantage sur les répercussions que l'Accord aura sur cette industrie.

On s'attend ainsi à ce que l'Accord oblige bon nombre de transformateurs à modifier leurs pratiques. L'élimination des droits de douane, l'harmonisation des règlements techniques et les autres dispositions auront toutes un impact. Bien qu'il soit relativement plus facile d'évaluer l'orientation et la portée générale des changements que devront apporter les producteurs de produits primaires, il est plus difficile de déterminer les répercussions sur chaque segment de la transformation des aliments. Cette difficulté vient de l'énorme variété de produits fabriqués, auxquels sont associés une série de facteurs interdépendants qui déterminent la situation concurrentielle des produits sur le marché. (Le succès des marques de commerce indique qu'il n'y a pas que le prix qui importe pour le consommateur - le nom, la qualité, les services, le goût unique et la mise en évidence de la consommation d'un produit donné sont tous des facteurs qui influent sur les préférences des consommateurs.)

Dans le cas des produits qui doivent faire concurrence à des importations sur le marché intérieur, l'élimination des droits de douane exercera des pressions à la baisse, à la fois sur les prix des produits transformés et ceux des produits primaires. L'impact sur ces transformateurs sera toutefois minime, car les réductions de coût et de revenu s'équivaudront.

L'Association des transformateurs d'aliments de l'Ontario et le Grocery Products Manufacturing Council (Conseil des fabricants de produits alimentaires) ont indiqué que la plupart des transformateurs pourront demeurer concurrentiels, s'ils peuvent avoir accès à des produits primaires offerts aux mêmes prix que ceux pratiqués aux États-Unis.

Cependant, si les prix des produits primaires ne diminuent pas et si l'élimination des droits de douane entraîne une réduction des prix des aliments transformés, les transformateurs seront alors pris dans un étau coût-prix. Il pourrait s'avérer nécessaire de modifier les politiques agricoles comme celle sur le double prix du blé, ainsi que les pouvoirs des offices de commercialisation en matière de fixation des prix, ou encore d'instaurer d'autres contrôles à l'importation, pour s'assurer que les transformateurs d'aliments ne sont pas désavantagés sur le plan concurrentiel. Prenons l'exemple suivant : l'élimination des droits de douane canadiens sur les produits ne faisant l'objet d'aucune autre restriction, comme le yoghourt, la crème glacée et les produits de la volaille surtransformés, désavantage les transformateurs canadiens puisque les prix des produits primaires sont plus élevés au Canada. Les fabricants de ces produits partagent l'avis des groupements de producteurs et ils aimeraient que ces produits soient ajoutés à la Liste de marchandises d'importation contrôlée. De leur côté, les transformateurs canadiens qui utilisent du blé ont demandé que soit éliminée la politique sur le double prix du blé afin qu'ils puissent demeurer concurrentiels advenant l'élimination des droits de douane. Le gouvernement du Canada a indiqué que cette mesure sera adoptée.

L'élimination des droits de douane aux États-Unis pourrait élargir les débouchés d'exportation pour les tranformateurs.

À titre d'exemple, les fabricants de certains plats cuisinés et de légumes congelés pourraient bénéficier d'une entrée en franchise aux États-Unis, auquel cas ils pourraient choisir d'investir davantage pour accroître ces possibilités. De même, les exploitants d'abattoirs du Canada pourraient eux aussi investir davantage en réponse à la meilleure protection de l'accès au marché américain. Le cas échéant, l'excédent commercial du Canada dans les secteurs du boeuf et du porc pourrait augmenter.

Un certain nombre d'autres dispositions pourraient aussi influer considérablement sur les transformateurs d'aliments. Ainsi, la disposition spéciale sur le retour applicable aux fruits et aux légumes frais, les dispositions concernant les règles d'origine, les règlements techniques et les normes sur les aliments ainsi que les investissements devraient tous faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Les transformateurs s'inquiètent du fait qu'ils pourraient être désavantagés s'il y avait rétablissemnt de droits temporaires sur les fruits et les légumes frais (article 702), tandis que les produits transformés pourraient être importés en franchise. L'article 301 stipule par ailleurs que le seul fait d'ajouter de l'eau à un produit ne suffit pas à en faire un bien de production nationale. Cette disposition pourrait limiter les débouchés pour les transformateurs de jus de fruits. Enfin, il faudra surveiller l'application de la disposition en vertu de laquelle les États-Unis et le Canada s'engagent à revoir la taille des contenants, y compris celle des boîtes de conserve (article 708.1, appendice 9).

Même si des mesures sont prises pour s'assurer que les transformateurs ont accès à des matières premières à des prix concurrentiels, l'élimination des droits de douane pourrait bien

forcer certaines entreprises à s'adapter au nouveau contexte commercial. La taille plus petite des usines, les coûts plus élevés (attribuables à la plus courte saison de culture et, partant, à la campagne de transformation plus courte), la plus faible productivité de la main-d'oeuvre et les taux de taxation plus élevés au Canada sont quatre facteurs qui nuisent à la situation concurrentielle de certaines entreprises (2).

Il faut reconnaître toutefois que les changements technologiques, la variation de la demande des consommateurs ainsi que la fluctuation des taux d'intérêt et des taux de change influeront davantage sur la situation future du secteur de la transformation des aliments que l'Accord lui-même. Cependant, l'Accord pourrait accélérer à un point tel le rythme auquel les changements se produiront au sein de l'industrie, que ceux-ci ne pourraient plus être maîtrisés. Le cas échéant, l'Accord pourrait avoir un impact imprévu très néfaste sur le secteur de la transformation, qui se ferait sentir également sur le secteur agricole.

IV. QUESTIONS TOUCHANT LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'AJUSTEMENT

En plus du caractère dynamique permanent des secteurs de l'agriculture, des aliments et des boissons, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis viendra intensifier les pressions visant à établir une structure plus concurrentielle et davantage axée sur les marchés. Cette adaptation est un processus permanent et il sera sans doute difficile de distinguer les changements provoqués par le contexte commercial de ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la restructuration continue de bon nombre de secteurs de production et de transformation. Ces nouvelles pressions qui s'exercent, aussi légères ou fortes soient-elles, pourraient nécessiter des changements substantiels aux programmes gouvernementaux

axés sur les besoins des secteurs agro-alimentaires canadien et ontarien en matière d'aide à l'ajustement.

Ni le débat public actuel, ni les consultations fédérales-provinciales, ne permettent de déterminer quel sera le rôle du gouvernement fédéral dans le financement des ajustements provoqués par l'évolution du contexte commercial. Ces questions et autres questions connexes devront cependant être traitées, afin que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario soit en mesure d'analyser l'aide à l'ajustement dont aura besoin le secteur des produits agricoles, des aliments et des boissons de l'Ontario.

En ce qui concerne l'Accord, l'Ontario devra tenir compte de cinq facteurs clés au moment de définir sa position en matière d'aide à l'ajustement consentie au secteur agro-alimentaire, advenant l'entrée en vigueur de l'Accord. En voici la liste.

1. **Compatibilité** - l'Accord ne semble prévoir aucune restriction concernant les programmes gouvernementaux d'aide à l'ajustement. Cependant, les industries admissibles à ces programmes continueront d'être soumises aux rigueurs des lois commerciales américaines lorsqu'elles voudront exporter vers ce pays. En d'autres termes, les États-Unis pourraient considérer ces programmes comme des subventions compensatoires. En conséquence, les programmes d'aide devront être compatibles avec l'esprit et les dispositions de l'Accord, puisqu'ils pourraient causer plus de tort que de bien aux industries qui exportent aux États-Unis.

2. **Mécanismes d'élimination graduelle** - les barrières tarifaires et non tarifaires ne sont pas toutes équivalentes. Aussi leur élimination devrait-elle se faire en fonction de la structure de protection propre à chaque industrie. On ne semble disposer à l'heure actuelle que de très peu de latitude pour renégocier les périodes de transition et les réductions s'appliquant aux droits prélevés sur les produits agro-alimentaires et aux restrictions quantitatives. Cependant, les négociations bilatérales sur les règlements techniques se poursuivront sur la base de lignes directrices nouvelles et améliorées prévues dans l'Accord. Le gouvernement de l'Ontario devra suivre de près l'évolution de ces discussions. D'une façon générale, les programmes d'aide à l'ajustement devraient être conçus de manière à tenir compte des périodes de transition prévues pour chaque industrie particulière.

3. **Compensation temporaire** - cette mesure aurait pour but d'aider les agriculteurs et les transformateurs durant la période d'adaptation, afin que les ajustements apportés soient viables dans le nouveau contexte commercial. Ce type d'aide mettrait l'accent sur les mesures prises en vue d'améliorer la technologie et d'accroître la taille des exploitations.

4. **Compensation permanente** - des dispositions devront être adoptées au cours des futures négociations bilatérales, afin de permettre au gouvernement d'accorder une aide en matière d'ajustement permanent. Ces mesures pourraient ainsi prévoir l'indemnisation des producteurs de fruits et de légumes de l'Ontario, qui sont désavantagés par rapport à leurs homologues américains en raison des conditions climatiques qui diffèrent.

5. **Programme destiné aux entreprises qui cessent leurs activités** - il s'agit d'un programme d'indemnisation destiné aux entreprises et aux producteurs qui ne réussissent pas à d'adapter à un contexte commercial et à un marché plus concurrentiels. Ces programmes n'auraient pas à se limiter à des programmes de retraite anticipée ou de remboursement des dettes. Les producteurs pourraient en effet être encouragés à s'adonner à un autre type d'activités, par le biais à la fois de services d'information et d'une aide financière. Il faudrait en outre définir le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'indemnisation des industries qui sont menacées. Il faut commencer dès maintenant à déterminer les industries qui pourraient être incapables de s'adapter efficacement à un contexte commercial plus concurrentiel. Ainsi, si une aide était accordée à ces industries conformément aux points 2 à 4 décrits précédemment, il ne serait peut-être pas nécessaire d'établir des programmes relatifs à la fermeture des entreprises. En fait, de tels programmes ne devraient être mis en oeuvre qu'en dernier recours.

Ces cinq points ont été soulignés afin d'amorcer les discussions sur l'orientation que devra prendre la politique ontarienne en matière d'aide à l'ajustement du secteur agro-alimentaire. Les consultations qui se poursuivent entre l'industrie et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation devraient aider à définir les domaines où l'une ou l'autre ou la totalité des mesures précitées devront être appliquées.

V. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Les dispositions de l'Accord relatives à l'agriculture consistent en une série de mesures commerciales relativement limitées,

quoique négatives, qui touchent le secteur agro-alimentaire du Canada et de l'Ontario. Bon nombre de politiques et de programmes nationaux demeureront pratiquement inchangés même après l'entrée en vigueur de l'Accord. Il existe toutefois certaines industries fortement régionalisées, en particulier dans le secteur horticole, qui seront grandement touchées par la libéralisation des échanges avec les États-Unis.

L'élimination des droits de douane sur les produits agricoles et alimentaires constituera la principale source de changement dans le commerce agricole. Durant la période de réduction graduelle des droits de douane, producteurs et transformateurs devront sans doute faire face à une concurrence plus vive attribuable à l'entrée de produits américains sur les marchés intérieurs. Dans le cas des producteurs de fruits et de légumes de l'Ontario, l'élimination des droits de douane occasionnera des pertes de revenu d'environ 50 millions de dollars par année. Il s'agit du coût le plus élevé, et de loin, qu'aura à assumer un groupement particulier de producteurs. Les groupes les plus menacés par l'Accord sont toutefois les producteurs de raisin et les établissements vinicoles. Ainsi, les producteurs de raisin risquent de perdre 15 millions de dollars par année, ce qui représente la moitié de la valeur de la récolte de raisin obtenue en Ontario en 1986. Par ailleurs, la concentration de la production des fruits tendres et du raisin dans la région du Niagara exerce d'énormes pressions d'adaptation sur cette petite région. Dans l'ensemble, la libéralisation des échanges avec les États-Unis risque d'occasionner des pertes évaluées à environ 95 millions de dollars pour les industries agricoles et alimentaires de la province.

Les producteurs et les transformateurs de bétail et de viandes rouges constituent le seul groupe qui devrait bénéficier de

l'Accord. L'élimination des droits de douane, les exemptions à loi américaine sur l'importation des viandes et la réduction des barrières commerciales causées par les règlements techniques sont toutes des mesures qui semblent avantageuses. Cependant, le mécanisme de règlement des différends est loin de répondre aux attentes de l'industrie, car le secteur des viandes rouges demeure exposé aux mesures compensatoires des États-Unis.

Nombre de questions touchant l'application de l'Accord demeurent sans réponse. Un grand nombre d'entre elles concernent l'application du mécanisme sur le retour; ainsi, on ignore encore la rapidité avec laquelle ce mécanisme pourra être mis en branle. De même, la question de l'indemnisation des producteurs à la suite de l'élimination possible de la politique sur le double prix du blé reste encore à préciser. Enfin, on ne comprend pas encore très bien de quelle façon le Canada pourra exercer son droit d'inscrire divers produits transformés de la volaille et du lait sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

La facilité avec laquelle les industries agricoles et alimentaires pourront s'adapter à la libéralisation des échanges dépendra dans une grande mesure de la capacité du gouvernement fédéral d'apporter des modifications appropriées aux politiques nationales et d'instaurer diverses mesures de sauvegarde prévues aux termes de l'Accord. Voici, en termes plus précis, les mesures qui devront être prises par le gouvernement fédéral :

1. S'assurer que le mécanisme sur le retour est le plus efficace possible et qu'il est appliqué au moment le plus opportun. Pour ce faire, le gouvernement devra affecter des ressources pour contrôler les importations de fruits et de

légumes, un mécanisme qui n'est pas prévu dans le cadre de la procédure accélérée actuelle d'imposition d'une surtaxe.

2. S'assurer que tous les producteurs de blé du Canada reçoivent une compensation adéquate et proportionnelle, advenant l'élimination de la politique relative au double prix du blé.

3. S'assurer que les produits de volaille surtransformés, la crème glacée et le yoghourt soient rapidement ajoutés à la Liste de marchandises d'importation contrôlée, avant l'entrée massive d'importations américaines qui porteraient préjudice aux transformateurs canadiens.

4. S'assurer que l'engagement pris en vue de réduire les obstacles techniques au commerce n'entraîne pas un assouplissement de la réglementation sur le classement des produits, ni des normes rigoureuses relatives à la santé des végétaux, des animaux et des humains.

5. Il importe de fournir des précisions sur les programmes d'aide à l'ajustement. En effet, les ajustements provoqués par l'évolution du contexte commercial ne seront pas toujours directement liés à l'élimination de mesures à la frontière faciles à cerner. L'équilibre concurrentiel d'un grand nombre d'industries nationales sera fortement perturbé pendant la période de transition et même longtemps après, et des pressions s'exerceront sur les industries pour qu'elles s'adaptent au nouveau contexte commercial. Il est donc important que le gouvernement fédéral précise l'aide qui sera consentie à cet égard.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

(1) "Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis", 10 décembre 1987.

(2) Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, "Canada-U.S. Trade Negotiations: Implications for the Canadian Wheat-Using Industries", août 1987.

(3) Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, "Canada-U.S. Trade Negotiations: Implications for Ontario's Agriculture, Food and Beverage Sector", février 1987.

(4) Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, "Assessment of the Proposed Tariff Snapback Provisions for Fresh Fruit and Vegetables", décembre 1987.

Droits canadiens sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
0201.20.00	Bovins	2,21 c./kg
	Porcs :	
0210.11.00	Jambons, épaules et leurs morceaux, non désossés	2,21 c./kg
0201.12.00	Poitrines (entrelardées) et leurs morceaux, non désossés	2,21 c./kg
0201.19.90	Autres	2,21 c./kg
0210.90.90	Autres, autres	2,21 c./kg
1214.10.00	Farine et agglomérés sous forme de pellets de luzerne	10 %
1214.90.10	Farine de graminées	10 %
	Sucs et extraits végétaux :	
1302.11.00	Opium	11,02 $/kg
1502.00.00	Graisses des espèces bovine, ovine et caprine	4 %
1601.00.10	Saucisses et produits similaires emballés dans des contenants hermétiques	15 %
1601.00.91	Saucisses de porc	1,32 c./kg
1601.00.99	Autres	2,21 c./kg
	Autres préparations de viandes :	
	De l'espèce porcine :	
1602.49.91	Autres produits dans des contenants hermétiques	15 %
	De l'espèce bovine :	
1602.50.91	Autres produits dans des contenants hermétiques	15 %
1602.50.99	Autres	2,21 c./kg
	Levures :	
	Levures vivantes :	
2102.10.10	D'une teneur en humidité égale ou inférieure à 15%, à l'exclusion de la levure liquide	12,5 %
2101.10.20	D'une teneur en humidité inférieure à 15 %; levure liquide	10 %
2208.30.00	Whiskies	7,68 c./litre d'alcool éthylique absolu
2208.40.10	Rhum	38,38 c./litre d'alcool éthylique absolu
2208.40.20	Tafia	19,19 c./litre d'alcool éthylique absolu

ANNEXE I
(suite)

Droits canadiens sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le ^{er} janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
	Résidus d'amidonnerie :	
2303.20.10	Pulpes de betteraves, séchées	4 %
	Aliments pour animaux :	
	Autres :	
2309.90.91	Aliments complets et suppléments alimentaires sous forme de concentrés renfermant des produits laitiers ..	5 %
2309.90.99	Autres	12,5 %

Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
	Ânes	
0101.20.20	Autres	15 %
	Autres animaux vivants :	
0106.00.10	Oiseaux	4 %
0106.00.30	Renards	7,5 %
	Autres viandes et abats comestibles, frais réfrigérés ou congelés :	
0208.10.00	de lapins ou de lièvres	10 %
	Viandes et abats comestibles, salés ou en saumure, séchés ou fumés :	
0210.90.40	Autres, autres	5 %
0210.20.00	De l'espèce bovine	10 %
0502.10.00	Soies et poils de porc ou de sanglier et déchets de ces soies ou poils	1,7 c./kg
	Parties d'oiseaux :	
0505.90.00	Autres	5 %
0509.00.00	Éponges naturelles d'origine animale	3 %
	Produits d'origine animale non dénommés ailleurs :	
0511.99.40	Autres, autres, autres	2,5 %
0602.91.00	Blanc de champignon	2,2 c./kg
	Pistaches :	
0802.50.20	En coques	1 c./kg
0802.50.40	Sans coque	2,2 c./kg
	Pignons	
0802.90.20	En coques	1,5 c./kg
0802.90.25	Sans coque	2 c./kg
	Autres noix :	
0802.90.80	En coques	2,9 c./kg
0802.90.90	Sans coque	11 c./kg

Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
	Plantains :	
0803.00.40	Séchés	3 %
	Ananas :	
	De taille non réduite :	
0804.30.40	En caisses ou autres emballages	1,31 c./kg
0804.30.60	De taille réduite	0,55 c./kg
	Fruits, frais ou séchés :	
0805.30.40	Limes	2,2 c./kg
	Fruits, séchés :	
0813.10.00	Abricots	2,2 c./kg
	Autres fruits :	
	Baies :	
0813.40.20	Autres	2,2 c./kg
0813.40.40	Pêches	2,2 c./kg
	Écorces d'agrumes ou de melons :	
0814.00.90	Autres	2 c./kg
	Contenants et emballages de thé d'origine canadienne	Taux applicables importés à vide
	Fruits du genre Capsicum :	
0904.20.60	Autres, non pulvérisés	5,5 c./kg
	Riz décortiqué (brun) :	
1006.20.20	Basmati	1,3 c./kg
1008.20.00	Millet	0,7 c./kg
1008.90.00	Autres céréales (y compris le riz sauvage)	2,5 %
1207.91.00	Graines de pavot	0,13 c./kg
1209.21.00	Graines de luzerne	3,3 c./kg
	Graines de trèfle (Trifolium spp.) :	
1209.22.20	Blanc et Ladino	3,5 c./kg
1209.24.00	Graines de pâturin des prés (Poa pratensis L.)	2,75 c./kg
1209.25.00	Graines de ray-grass (Lolium multiflorum Lam., Lolium perenne L.)	2,2 c./kg

Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

/4

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
1210.10.00	Cônes de houblon, non broyés ni moulus, ni sous forme de pellets	16,5 c./kg
1210.20.00	Cônes de houblon, broyés, moulus ou sous forme de pellets; lupuline	16,5 c./kg
1211.90.60	Fèves Tonka	6,6 c./kg
	Porc :	
1214.10.00	Farine et agglomérés sous forme de pellets de luzerne	3 %
	Ginseng :	
1302.19.40	Autres	1,5 %
1302.31.00	Agar-agar	2,6 %
	Matières à tisser d'origine végétale :	
	Autres :	
1401.90.20	Osier	6,8 %
	Matières végétales utilisées principalement pour la fabrication de balais et de brosses :	
1403.90.40	Autres	5 %
1502.00.00	Graisses des animaux des espèces bovine, ovine et caprine ..	0,95 c./kg
	Huile d'olive :	
	Vierge :	
1509.10.20	Poids inférieur à 18 kg incluant le contenant immédiat	8,4 c./kg contenu inclus
	Autres :	
1509.90.20	Poids inférieur à 18 kg incluant le contenant immédiat	8,4 c./kg contenu inclus
	Mélanges d'huile d'olive :	
	Autres :	
1510.00.40	Poids inférieur à 18 kg incluant le contenant immédiat	8,4 c./kg contenu inclus
1520.10.00	Glycérine (glycérol) brute; eaux et lessives glycérineuses	0,4 c./kg
1520.90.00	Autres, y compris la glycérine synthétique	1,1 c./kg

Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
	Saucisses et produits similaires :	
1601.00.20	Porc	1,3 c./kg
	Autres :	
1601.00.40	Boeuf, dans un emballage hermétique	7,5 %
1601.00.60	Autres	5 %
	Autres préparations de viandes :	
	de porc :	
	Autres, y compris les mélanges :	
1602.49.10	Abats	5%
	Autres :	
	Exempts de céréales ou de produits végétaux :	
1602.49.20	Désossés, cuits et emballés dans un contenant hermétique	6,6 c./kg
	Autres :	
1602.49.60	Mélanges de porc et de boeuf	5 %
	De boeuf :	
1602.50.05	Abats	5 %
	Autres :	
	Exempts de céréales ou de produits végétaux :	
1602.50.09	Salés ou marinés	10 %
	Autres :	
	Dans un contenant hermétique :	
1602.50.10	Corned beef	3 %
1602.50.20	Autres	3 %
1602.50.60	Autres	4 %
	Pâte de cacao :	
1803.20.00	Complètement ou partiellement dégraissée	0,82 c./kg
	Levures :	
2102.10.00	Levures vivantes	10 %
	Levures mortes :	
2102.20.20	Levures (à l'exception des levures de bière)	10 %
2102.20.60	Autres	5 %
	Whiskies :	
2208.30.30	Irlandais et Scotch	5,3 c./litre
2208.30.60	Autres	6,6 c./litre
2208.40.00	Rhum et tafia	37 c./litre

Droits américains sur les produits agricoles sujets à une élimination immédiate, le 1er janvier 1989

Code	Désignation des marchandises	Taux de base
	Sons, remoulages et autres résidus :	
2302.50.00	De légumineuses	3 %
2303.10.00	Résidus d'amidonnerie et résidus similaires	3 %
2305.00.00	Tourteaux et autres résidus solides, de l'extraction de l'huile d'arachide	0,7 c./kg
	Tourteaux et autres résidus solides, de l'extraction de graisses ou d'huiles végétales :	
2306.30.00	De graines de tournesol	0,7 c./kg
2306.50.00	De noix de coco ou de coprah	0,7 c./kg
2306.60.00	De noix ou d'amandes de palmiste	0,7 c./kg
2306.90.00	Autres	0,7 c./kg
	Matières végétales et déchets végétaux, des types utilisés pour l'alimentation des animaux, non dénommés ailleurs :	
2308.10.00	Glands de chêne et marrons d'Inde	3 %
2308.90.60	Autres, autres	3 %
	Préparations utilisées pour l'alimentation des animaux : Autres, autres :	
2309.90.30	Aliments contenant du lait ou des dérivés du lait	7,5 %
2309.90.90	Autres, autres	3 %
2507.00.00	Kaolin et autres argiles kaoliniques, même calcinés	32,5 c./kg